

Zwischen Euphorie und Realismus: die Erweiterung der EU in Fachzeitschriften, 1. Halbjahr 2004

Becker, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Becker, P. (2004). *Zwischen Euphorie und Realismus: die Erweiterung der EU in Fachzeitschriften, 1. Halbjahr 2004*. (SWP-Zeitschriftenschau, 08/2004). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-366123>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Zwischen Euphorie und Realismus

Die Erweiterung der EU in Fachzeitschriften, 1. Halbjahr 2004

Peter Becker

Von einem historischen Moment, einer Zäsur und der Wiedervereinigung des europäischen Kontinents war am 1. Mai 2004 die Rede. Diese Euphorie steht jedoch in eklatantem Gegensatz zu dem Ergebnis der jüngsten Umfrage des Eurobarometers. Danach sank die Zustimmung zur Erweiterung deutlich – nur noch 42 Prozent der Bürgerinnen und Bürger in der EU-15 und gar nur 28 Prozent der Bundesbürger befürworteten die Erweiterung. Die möglichen Auswirkungen der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedern in die EU beherrschten auch die Artikel in europäischen Fachzeitschriften zur Osterweiterung im 1. Halbjahr 2004.

Zweifellos hat die Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten mit einer Gesamtbevölkerung von 74 Millionen Menschen eine historische Qualität. Aber zweifellos verstärkt die Erweiterung auch die politische, ökonomische und soziale Heterogenität der Europäischen Union. Diese Diskrepanz zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten in der erweiterten EU ist es, die eine intensive Auseinandersetzung mit den Folgen der Erweiterung ausgelöst hat.

Dabei werden grundsätzlich zwei unterschiedliche Perspektiven gewählt: einerseits die Darstellung der fundamentalen Transformations- und Modernisierungsprozesse in den neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa und andererseits die Betrachtung der Folgen, die die Aufnahme dieser Staaten auf die alte EU-15 haben wird. Dabei bilden die ökonomischen Auswirkungen einen besonderen Schwerpunkt.

Ökonomische Auswirkungen

Einen guten Gesamtüberblick über den Verlauf der Transformation seit Anfang der neunziger Jahre und die Unterschiede der dabei eingeschlagenen Pfade liefert **Michael Dauderstädt**, Leiter des Referats »Internationale Politikanalyse« der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dabei unterscheidet er jeweils zwei politische und ökonomische Transformationen, die eng miteinander verflochten sind: den Aufbau eines neuen Nationalstaats, die Demokratisierung des politischen Systems, die Einführung einer stabilen Marktwirtschaft und die Integration in den Weltmarkt. Zwar verfolgten alle acht mittel- und osteuropäischen Länder den Systemwechsel von der Plan- zur Marktwirtschaft, dennoch unterschieden sie sich in der Umsetzung und den Erfolgen der notwendigen Schritte. Im Bereich der Struktur des Außenhandels sieht Dauderstädt erhebliche Unterschiede zwischen Ungarn, Slowenien und Tschechien einerseits sowie

Polen und den baltischen Staaten andererseits. Während es der ersten Gruppe inzwischen gelungen sei, in europäische Produktionsverbünde eingebunden zu werden, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch eine Verbesserung der Angebotsstruktur zu steigern und so den typischen Niedriglohnbereich zu verlassen, seien die Staaten der zweiten Gruppe noch immer auf diesen komparativen Vorteil angewiesen. Trotz der immensen Probleme kommt Dauderstädt zu dem Ergebnis, daß sich die Beitrittsländer durch eine beachtliche ökonomische Stabilität auszeichnen. Die größten Schwierigkeiten sieht er in dem zu niedrigen und unsteten Wirtschaftswachstum. So könne der Beitritt zur EU für die Neumitglieder in wirtschaftlicher Hinsicht durchaus mit »unangenehmen Überraschungen« verbunden sein.

Auch **András Inotai**, Direktor des Instituts für Weltwirtschaft an der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, stellt in mehreren Aufsätzen fest, daß trotz gleicher Prioritäten und bemerkenswert positiven Transformations- und Modernisierungsergebnissen die Differenzen zwischen den beitretenden Staaten immens seien. Dabei seien nicht nur unterschiedliche Kennzahlen wie das Pro-Kopf-Einkommen Indikatoren der Heterogenität; die Beitrittsstaaten hoben sich vielmehr auch durch verschiedene langfristig wirksame Strukturmerkmale voneinander ab, wie zum Beispiel den Grad der Verflechtung in der internationalen Wirtschaft oder die Produktions- und Exportstrukturen. Daraus würden sich ungleiche Interessenlagen der Neumitglieder ergeben, was wiederum keine Gruppen- oder gar Blockbildung erwarten lasse. Inotai prognostiziert gleichwohl, daß die neuen Mitgliedstaaten das ökonomisch am stärksten wachsende Gebiet Europas der nächsten ein bis zwei Jahrzehnte werden, daß neue Handelsverflechtungen zwischen den Neumitgliedern entstehen werden und sich auch die Warenstruktur verändern werde. Die jeweilige Spezialisierung der Produktionsstrukturen werde dabei erheblich von ausländischen Unternehmen bestimmt werden, die ihre Produktionsstand-

orte und logistischen Zentren zunehmend ausbauen würden. Nach dem Beitritt werde insbesondere die Verfügbarkeit von EU-Ressourcen die weitere Dynamik der Modernisierungsprozesse bestimmen. Angesichts der Begrenztheit dieser Ressourcen und der sich abzeichnenden Verteilungskonflikte schlägt Inotai den acht mittel- und osteuropäischen Neumitgliedern vor, ein gemeinsames Ziel für die erweiterte Union zu formulieren. Durch die Finanzierung grenzüberschreitender Infrastrukturprojekte, in die auch die Interessen der künftigen Mitglieder Rumänien, Bulgarien und Kroatien einbezogen werden könnten, solle die EU ein klares politisches Zeichen setzen, daß sie für ein nachhaltiges Wachstum der Region sorgen, die Standortbedingungen auch für ausländische Investitionsvorhaben verbessern und durch großregionale Planung für eine effizientere Verwendung der Ressourcen eintreten will.

Die neue deutsche Skepsis

Gerade diese beiden Punkte, die Verlagerung von Produktionsstandorten nach Mittel- und Osteuropa und der gleichzeitige Transfer von EU-Mitteln in diese Länder, sind es aber, die die öffentliche Debatte zur EU-Osterweiterung in Deutschland bestimmen.

Die Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), **Tilman Brück, Herbert Brücker, Hella Engerer, Christian von Hirschhausen, Mechthild Schrooten, Dieter Schumacher, Ulrich Thießen und Harald Trabold** versuchen in einem alle ökonomischen Aspekte der Erweiterung umfassenden Aufsatz, diesen Ängsten und Sorgen mit ökonomischen Fakten zu begegnen. Die Autoren konstatieren sowohl ein Leistungsbilanzdefizit der Beitrittsländer von durchschnittlich 4,4% ihres Bruttoinlandsprodukts als auch ein Defizit der öffentlichen Haushalte von durchschnittlich 5% des BIP im letzten Jahr. Zugleich haben die Arbeitsmärkte der Neumitglieder noch nicht von den über-

durchschnittlichen Wachstumsraten profitiert; die Arbeitslosenrate liegt in einigen Beitrittsländern über dem Durchschnitt der EU-15. Der Infrastrukturausbau in den Bereichen Telekommunikation, Verkehr, Energie, Wasser und Umwelt hat in vielen Regionen sehr gute Fortschritte gemacht, nichtsdestoweniger errechnen die Autoren für diese Belange einen Nachholbedarf in Höhe von noch immer etwa 400 Mrd. Euro.

Gerade für die deutsche Exportwirtschaft könne dieser Bedarf allerdings zu positiven Effekten führen. Die Bedeutung des Außenhandels mit den Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa habe ohnehin in den letzten Jahren sowohl absolut als auch in Relation zu anderen Welthandelsregionen deutlich zugenommen. Mit der Erweiterung der EU würden sich die Transaktionskosten für den Außenhandel weiter verringern und zugleich die Kaufkraft in den Beitrittsländern zunehmen. Die Autoren rechnen deshalb nach der Erweiterung des europäischen Binnenmarktes mit zusätzlichen Impulsen für den deutschen Export. Vor allem die Ausfuhren ostdeutscher Unternehmen könnten davon profitieren, da deren potentielles Volumen bei weitem nicht ausgeschöpft sei. Dazu sei, so die Forscher des DIW, allerdings der weitere Ausbau der Infrastruktur, insbesondere im Verkehrsbereich, und die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften eine entscheidende Voraussetzung.

Die **Deutsche Bundesbank** und die **Europäische Zentralbank** kommen zu ähnlichen Ergebnissen wie die Wissenschaftler des DIW. Zwar sei das wirtschaftliche Gewicht der beitretenden Mitgliedstaaten gering, denn die EU wachse zwar um 20% in der Fläche und um 25% der Bevölkerung, aber ihr BSP werde sich allenfalls um rund 5% (zu laufenden Wechselkursen) erhöhen; die **Bundesbank** weist jedoch darauf hin, daß sich die deutschen Handelsbeziehungen mit den Beitrittsländern aus Mittel- und Osteuropa seit Anfang der neunziger Jahre erheblich intensiviert und inzwischen mit einem Anteil von fast 9% an den deutschen Exporten und über 10% bei den Ein-

fuhren eine mit dem US-amerikanischen Markt vergleichbare Größenordnung erreicht haben. Obwohl der größte Teil der Handelsintegration bereits vor dem förmlichen Beitritt der neuen Mitgliedstaaten realisiert werden konnte, erwartet die Bundesbank für den deutschen Außenhandel mit den neuen EU-Staaten weiteren Auftrieb, und zwar um 2/3 Prozentpunkte mit jedem Prozentpunkt realen Wachstums in den Beitrittsländern. Auch die **EZB** rechnet mit positiven Integrationseffekten und wirtschaftlichen Vorteilen sowie mit einem kurzfristigen Anstieg des BIP der erweiterten EU in Folge der Erweiterung. Zu Kaufkraftparitäten errechnet die EZB einen Anstieg des BIP der Union um 9,2%. Die Erweiterung des Binnenmarktes werde zu mehr Wettbewerb führen und den Spielraum für Skaleneffekte erhöhen.

Anderer Meinung ist **Konrad Lammers**, Leiter der Abteilung Europäische Integration des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs. Die Einkommensgewinne und die Wohlfahrtseffekte würden lediglich um jeweils 0,2 bis 0,3% des BSP für die EU-15 zunehmen. Die größten Potentiale der Erweiterung seien bereits mit der Liberalisierung des Handels im Rahmen der Europa-Abkommen in den neunziger Jahren vorweggenommen worden.

Alle Beobachter sind sich allerdings einig, daß mit unterschiedlichen Auswirkungen der Osterweiterung auf die alten Mitgliedstaaten, Regionen und Wirtschaftszweige zu rechnen ist. Manche Branchen werden stärker profitieren, während sich umgekehrt auch die erheblichen Anpassungskosten ungleich verteilen. Lammers sieht vergleichsweise hohe Wohlfahrtsgewinne für Deutschland und Österreich und mit Abstrichen auch für Finnland. Diese Gewinne würden aus dem Handelsaustausch und der potentiellen Zuwanderung aus den Beitrittsländern resultieren. Geringere positive Effekte oder sogar negative Effekte fallen seiner Meinung nach hingegen in den entfernt gelegenen Mitgliedstaaten an, also in Spanien, Portugal, Irland und Griechenland, die als EU-Kohä-

sionsländer auch den Verlust von Transferzahlungen aus dem EU-Budget kompensieren müssen.

Neben den makroökonomischen Folgen sind es vor allem die Auswirkungen auf einzelne Branchen und Unternehmen sowie auf die Beschäftigten, die in der öffentlichen Meinung wachsende Skepsis hervorrufen. Die **Bundesbank** erwartet von der Liberalisierung des Kapitalverkehrs, der erhöhten Rechtssicherheit durch die Übernahme der Binnenmarktregeln sowie den Bemühungen der Beitrittsstaaten um eine Verbesserung der Infrastruktur einen verschärften Standortwettbewerb in Europa. Während die deutschen Direktinvestitionen in den neuen mittel- und osteuropäischen Staaten zunächst der Markterschließung dienten, entwickle sich nun der Lohnkostenunterschied zu einem entscheidenden Motiv. So beliefen sich die Arbeitskosten je Arbeitsstunde in den drei wichtigsten Nachbarländern Polen, Ungarn und Tschechien auf 13 bis 22% des deutschen Niveaus. Bei dem für eine Verlagerungsentscheidung eines Unternehmens wichtigen Kriterium der Arbeitsproduktivität betrage der Rückstand der drei Nachbarn nur zwischen 60 und 70%. Die Lohnstückkosten, so die Bundesbank, erreichen demnach nicht einmal die Hälfte des deutschen Wertes.

Auch **Lammers** spricht von einem zunehmenden Lohnkostendruck in Folge der Osterweiterung, der mehr oder weniger alle Branchen betreffe. Angesichts vergleichsweise niedriger Transaktionskosten nach dem Beitritt, der technischen Möglichkeiten, Wertschöpfungsketten zu zerlegen und durch moderne Kommunikations- und Logistiksysteme zu koordinieren, angesichts auch der geographischen Nähe und der geringen kulturellen Unterschiede seien zusätzliche Produktionsverlagerungen wahrscheinlich. Die Nutzung dieses Produktionsvorteils diene dem Erhalt oder der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Für die Arbeitskräfte, insbesondere jene mit geringerer Qualifikation, steige hingegen der Konkurrenzdruck.

Die Folge sei eine verstärkte Notwendigkeit zur Anpassung und Flexibilisierung in der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik. Um zu verhindern, daß weitere Arbeitsplätze verlagert werden, seien deshalb marktgerechtere, das heißt niedrigere Löhne und erhöhte Anreize zur Arbeitsaufnahme erforderlich, so Lammers. Dies werde den traditionellen Sozialstaat in einigen Alt-Mitgliedstaaten in Frage stellen.

Dagegen rechnen die Wissenschaftler des **DIW** nicht mit weiteren Produktionsverlagerungen und einer Abwärtsspirale der Lohnentwicklung. Das Profil und das Volumen des deutschen Außenhandels mit den Beitrittsländern verstärken lediglich den ohnehin stattfindenden Strukturwandel von arbeitsintensiven zu humankapital- und wissensintensiven Branchen. Hochqualifizierte Arbeitskräfte profitieren demnach von einem wachsenden Außenhandel mit den Beitrittsländern, während geringer qualifizierte Arbeitskräfte verlieren. Gesamtwirtschaftlich seien mit wachsendem Handelsaustausch ein Anstieg der Produktivität und in der Folge steigende Realeinkommen zu erwarten. Das Outsourcing, also die Produktionsverlagerung und die Vergabe von Auftragsfertigungen, unterstütze die Spezialisierung, steigere somit die Produktivität und führe mithin zu einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen. In der Folge entstünden an anderer Stelle neue Arbeitsplätze, zumeist für höherqualifizierte Kräfte. Insgesamt könnten also durch die Erweiterung in einzelnen Branchen und Unternehmen negative Effekte auftreten. Dem gegenüber stünden aber Gewinne für andere Branchen und Unternehmen. Die Autoren kommen zu dem Fazit, daß von der Osterweiterung der EU unterm Strich positive Effekte zu erwarten seien.

Osterweiterung und Zuwanderung

In der öffentlichen Diskussion besonders brisant ist die Frage der Migration als Folge der Osterweiterung. Die EU hat in den Bei-

trittsverhandlungen Übergangsregelungen mit den neuen Mitgliedern aus Mittel- und Osteuropa ausgehandelt. Danach dürfen die alten Mitgliedstaaten in den ersten beiden Jahren nach der Erweiterung den Zugang zu ihrem Arbeitsmarkt ohne nähere Begründung für Arbeitnehmer aus den neuen Partnerstaaten beschränken. Von dieser Regelung haben alle alten Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Irland, Großbritannien und Schweden Gebrauch gemacht. Eine erste Verlängerung dieser Beschränkung ist auf Wunsch der Altmitglieder und nach Prüfung durch die Europäische Kommission für die Dauer von drei Jahren möglich. Eine erneute Verlängerung der Zugangsbeschränkung zu seinem Arbeitsmarkt um maximal zwei Jahre kann ein Alt-Mitgliedstaat dann nur mit der Begründung einer bestehenden oder absehbaren schwerwiegenden Störung seines Arbeitsmarkts erwirken. Den Verlauf der Verhandlungen über diese Übergangsregelungen zeichnet **Heinz Fassmann** vom Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien nach.

Grundsätzlich ist seit Ende der achtziger Jahre eine neue Dynamik der Migration aus Osteuropa festzustellen, mit Deutschland als wichtigstem Zielland. **Barbara Dietz** vom Osteuropa-Institut in München liefert in der Februar-Ausgabe der Zeitschrift *Aus Politik und Zeitgeschichte* einen Gesamtüberblick über die Ost-West-Wanderungsbewegungen seit dem Ende des Kalten Kriegs. Dabei unterscheidet sie zwischen drei verschiedenen Gruppen von Migranten: Aussiedlern, Flüchtlingen bzw. Asylbewerbern und Arbeitsmigranten.

Dietz zeigt, daß zu Beginn der neunziger Jahre die Zahlen von Aussiedlern und Asylbewerbern aus Mittel- und Osteuropa deutlich anstiegen. Erst gesetzliche Änderungen führten nahezu zu einem Erliegen der Aussiedler- und Asylzuwanderungen aus diesen Staaten. Insgesamt errechnet die Autorin für den Zeitraum zwischen 1989 und 2002 eine Nettomigration aus Osteuropa nach Deutschland von 1,23 Mio. Menschen, von denen 60 Prozent Aussiedler sind. Werden

letztere ausgeklammert, so wanderten demnach im genannten Zeitraum 2,72 Mio. Menschen zu, von denen 2,18 Mio. wieder in ihre osteuropäischen Heimatländer zurückkehrten. Dies ergibt ein Zuwanderungssaldo aus Osteuropa von insgesamt 540 000 Personen. Bei den von Dietz gelieferten Zahlen spielen die Saisonarbeiter die größte Rolle. Ihre Zahl stieg überproportional stark an, während die Migration von Werkvertrags- oder Gastarbeitnehmern beinahe konstant blieb. Insgesamt sei Deutschland das attraktivste Zuwanderungsland in der EU und Polen das wichtigste Herkunftsland osteuropäischer Arbeitsmigranten. In einer weiteren Studie (»Gibt es eine Alternative? – Zur Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter in Deutschland«) kommt Dietz zu dem Ergebnis, daß die Saisonarbeiter im Bereich der Landwirtschaft unersetzbar geworden sind. Nahezu 90% der saisonal Beschäftigten in der deutschen Landwirtschaft kommen aus Osteuropa, davon wiederum 90% aus Polen. Die Nachfrage nach diesen Saisonkräften ist in der deutschen Landwirtschaft, insbesondere im Obst-, Gemüse und Weinanbau, noch immer immens.

Herbert Hofmann, Carsten Pohl und Martin Werding von der Dresdner Niederlassung des ifo-Instituts erörtern in ihrer Feldstudie die für das angrenzende Bundesland Sachsen wichtige Problematik des Pendlerpotentials aus Tschechien und Polen. Auf der Grundlage eines ökonomischen Modells errechnen die Autoren ein Potential von rund 36 400 Tages- und Wochenpendlern nach Sachsen bei einem sofortigen Übergang zur Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Einen breiteren, interdisziplinären Ansatz wählen **Margit Kraus und Robert Schwager**, Wirtschaftswissenschaftler des Mannheimer Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung bzw. der Georg-August Universität Göttingen. Ihre These lautet, daß die Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU und die damit verbundene Freizügigkeit potentiellen Migranten eine positive Perspektive und die Sicherheit künfti-

ger Migrationsmöglichkeiten biete. Der ökonomische Aufholprozeß und die Stabilisierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Heimatland führten vor dem Hintergrund dieser Möglichkeit, jederzeit in einen anderen EU-Mitgliedstaat auswandern zu können, dazu, daß die Migrationsentscheidungen aufgeschoben oder sogar ganz aufgegeben werden. Wenn allerdings umgekehrt die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft des Heimatlands nicht eröffnet werde oder künftige Migrationsentscheidungen durch verschärfte Einwanderungsregelungen unmöglich gemacht würden, könne dies kurzfristig zu einem Anwachsen der Migration führen. Die Autoren versuchen diese These zu verifizieren, indem sie die Wachstumsperspektiven der Beitrittsländer, die Immigrationspolitik der EU-15 und die Migrationsentscheidungen zueinander in Beziehung setzen und in einem Zwei-Phasen-Ansatz unterschiedlich gewichten. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß die Aussicht auf Einkommenszuwächse im Heimatland sowohl kurz- als auch langfristig die Migrationsneigung sinken läßt. Die Antizipation der Arbeitnehmerfreizügigkeit reduziere kurzfristig das Migrationspotential, während diese längerfristig keine Auswirkungen habe. Übertragen auf die Beitrittsverhandlungen der Osterweiterungsrunde kommen die Autoren zu dem Schluß, daß die Einführung von Übergangsregelungen einen gewissen Grad an Unsicherheit über die künftigen Migrationsmöglichkeiten geschaffen habe und somit einen Anstieg der unmittelbaren Wanderungsbewegung erzeugt haben könnte.

Die empirischen Studien können diese These allerdings nicht belegen. So kommt **Herbert Brücker** ebenso wie **Barbara Dietz** zu der Auffassung, daß die bisherige moderate Zuwanderung aus den zehn Beitrittsländern nach Deutschland auch auf die gesetzlichen und administrativen Wanderungsrestriktionen zurückzuführen sei. In ihren Prognosen über das Ausmaß einer künftigen Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten nach Deutschland gelangen die Autoren jedoch zu unterschiedlichen

Ergebnissen. Nach den Berechnungen von **Brücker** wird das gesamte Migrationspotential aus den Beitrittsländern bei voller Freizügigkeit über einen Zeitraum von rund 20 Jahren von derzeit 600 000 auf 2 bis 2,8 Mio. Personen anwachsen. Für das erste Jahr der Freizügigkeit veranschlagt er eine Nettozuwanderung aus den Beitrittsländern von 155 000 bis 220 000 Personen und für das folgende Jahr von 190 000 bis 270 000 Menschen. Etwa die Hälfte der Einwanderer aus den Beitrittsstaaten seien Erwerbstätige. Die **Bundesbank** schätzt, daß in den ersten fünf Jahren nach Einführung der Freizügigkeit mit einem Nettozustrom von höchstens 1 Mio. Menschen aus den neuen EU-Ländern zu rechnen sei.

Die meisten Studien erwarten ein langfristiges Migrationspotential für die EU-15 von 2 bis 5% der Bevölkerung aus den Herkunftsländern, wobei etwa 60 % dieser Migranten nach Deutschland kommen werden. Die große Schwankungsbreite der Schätzungen, die von 1,9 bis 3,9 Mio. Immigranten nach Deutschland in den nächsten 15 bis 20 Jahren reichen, erklärt sich aus den unterschiedlichen Prämissen der ökonometrischen Untersuchungen. Eine Massenzuwanderung nach Deutschland, so sind sich jedenfalls alle Wissenschaftler einig, ist nicht zu erwarten.

Einige Autoren glauben vielmehr, daß die in den Beitrittsverhandlungen vereinbarten Übergangsregelungen Nachteile für die deutsche Wirtschaft bringen. **Tilman Brück** und seine Mitautoren vom DIW argumentieren, daß Deutschland im laufenden Jahrzehnt eine Nettozuwanderung von jährlich 200 000 Personen benötige, um die Zahl der Erwerbstätigen auf konstantem Niveau zu halten. Mit der Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit blieben wichtige Potentiale für die deutsche Wirtschaft ungenutzt.

Fassmann weist darauf hin, daß Wanderungsbewegungen wegen der Übergangsregelungen spätestens im Jahr 2011 einsetzen könnten. Zu diesem Zeitpunkt seien die demographischen und die ökonomi-

schen Rahmenbedingungen allerdings bereits grundsätzlich verändert. In allen potentiellen Herkunftsländern in Mittel- und Osteuropa stagnierten oder schrumpften die Bevölkerungen. Innerhalb weniger Jahre könnte die Bevölkerung und damit auch das Migrationspotential im östlichen Europa um 17% zurückgehen. Auch die ökonomischen Entwicklungstrends in den neuen EU-Mitgliedsländern eröffneten den Menschen eher positive Perspektiven, die die Neigung zur Migration sinken lassen. Beide Tendenzen wiederum würden längerfristig zu einer Verringerung der Arbeitslosenquote in den neuen Mitgliedsländern führen, was wiederum das abwanderungsbereite Arbeitnehmerpotential reduzieren werde, so Fassmann.

Die Befürchtung in der deutschen Öffentlichkeit, daß die Zuwanderung in der Lohnentwicklung eine Spirale nach unten auslösen werde, wird von den meisten Beobachtern nicht geteilt. Die **Bundesbank** zum Beispiel rechnet nicht mit einem dauerhaften Lohndruck nach unten. Allerdings werde kurzfristig der Wettbewerbsdruck für weniger qualifizierte Arbeitnehmer zunehmen und möglicherweise eine Senkung ihrer Löhne mit sich bringen. Die Löhne der besser ausgebildeten Arbeitnehmer dagegen könnten bei stärkerer Zuwanderung sogar schneller steigen. Die Auswirkungen der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt hängen nach Einschätzung der Bundesbank entscheidend davon ab, welche Personen unter welchen Bedingungen zuwandern und wie flexibel der deutsche Arbeitsmarkt auf die Zuwanderung reagiert. **Brücker** sieht auf Grundlage seiner empirischen Erkenntnisse geringe Effekte für die Löhne und den Arbeitsmarkt. Er errechnet umgekehrt sogar ein BSP-Wachstum der EU-15 von 0,15 bis 0,3% bei einer Zuwanderung von 1% der Erwerbsbevölkerung aus den zehn mittel- und osteuropäischen Staaten in die Alt-EU. Zusätzlich erwartet Brücker insgesamt Gewinne für die deutschen sozialen Sicherungssysteme als Folge der Ost-West-Migration. Der Beitrag der Zuwanderer zu Steuern und Ab-

gaben steige, während die Arbeitslosigkeits- und das Sozialhilferisiko sinke.

Zu einem fundamental anderen Ergebnis kommt der Präsident des ifo-Instituts **Hans-Werner Sinn**, der in seinem für die *Süddeutsche Zeitung* verfaßten Artikel unter der Überschrift »Freifahrt in den Sozialstaat« eine starke Zuwanderung gerade in die sozialen Sicherungssysteme vorhersieht. Sinn argumentiert, daß die Übergangsregelung zwar den Zugang zum Arbeitsmarkt reguliere, die Zuwanderung lediglich zur Erlangung von Sozialleistungen werde aber nicht eingeschränkt. Diese Immigration werde zu einer Erosion der westeuropäischen Sozialstaaten führen. Auch die **Bundesbank** möchte eine stärkere Belastung der deutschen Sozialhilfeträger nach Ablauf der Übergangsfristen nicht ausschließen. Das Szenario, das Hans-Werner Sinn entwirft, droht nach Meinung der Bundesbank allerdings nicht. Letztlich, so das Institut, ließen sich die Auswirkungen der Erweiterung auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland nicht verlässlich voraussagen.

Dieser Überblick über die Beiträge, die sich mit den ökonomischen Folgen der EU-Osterweiterung befaßten, zeigt, daß die Mehrzahl der Autoren auf die aktuelle Stimmungslage und die deutlich spürbare Skepsis in der öffentlichen Meinung eingeht und versucht, die Vorbehalte gegen die Erweiterung mit empirischen Fakten zu widerlegen. Dabei besteht trotz einiger Unterschiede in den Einschätzungen in zwei Punkten Konsens:

1. Die Erweiterung wird dem Handelsaustausch zwischen den alten und den neuen EU-Mitgliedern einen frischen Impuls verleihen, der auch Wachstumseffekte haben dürfte.
2. Eine Massenmigration aus den neuen EU-Mitgliedstaaten nach Deutschland ist nicht zu erwarten.

Die Osterweiterung wird in jedem Fall nicht nur Gewinner zurücklassen. Einzelne Branchen und einige Bevölkerungsgruppen, sowohl in den neuen als auch in den alten Mitgliedstaaten, werden auch Nach-

teile als Folge der Erweiterung spüren. Die Osterweiterung wird die ohnehin spürbaren Auswirkungen der Globalisierung von Märkten und Gesellschaften verstärken. Dies erhöht den Modernisierungsdruck und den Zwang zu Strukturreformen in den alten EU-Mitgliedstaaten. Auch in diesem Punkt scheinen die Ökonomen grundsätzlich einer Meinung zu sein.

Besprochene Aufsätze

Brück Tilman/Brücker, Herbert/Engerer, Hella/von Hirschhausen, Christian/Schrooten, Mechthild/Schumacher, Dieter/Thießen, Ulrich/ Trabold, Harald,

EU-Osterweiterung: Klare Herausforderungen, unberechtigte Ängste, in: Wochenbericht des DIW Berlin 17/2004

Brücker, Herbert, EU-Osterweiterung: Effekte der Migration, in: Wochenbericht des DIW Berlin 17/2004

Dauderstädt, Michael, Transformation und Integration der Wirtschaft der post-kommunistischen Beitrittsländer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 54 (Februar 2004) 5/6, S. 15–24

Deutsche Bundesbank, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutsche Wirtschaft, in: Monatsbericht Mai 2004, S. 5–23

Dietz, Barbara, Ost-West-Migration nach Deutschland im Kontext der EU-Erweiterung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 54 (Februar 2004) 5/6, S. 41–47
– Gibt es eine Alternative? – Zur Beschäftigung polnischer Saisonarbeitnehmer in Deutschland, in: Working Papers des Osteuropa-Instituts München, Nr. 253 (Februar 2004)

Europäische Zentralbank, Die Wirtschaft der EU nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten, in: Monatsbericht Mai 2004, S. 53–60

Fassmann, Heinz, Die große Freiheit?, Zuwanderung und Niederlassung, in: Osteuropa 54 (Mai–Juni 2004), 5–6: Die Einigung Europas – Zugkraft und Kraftakt, S. 316–329

Hofmann, Herbert/Pohl, Carsten/Werding, Martin, EU-Osterweiterung und Zuwanderung nach Sachsen, in: ifo Dresden berichtet, 11 (2004) 2, S. 16–26
Inotai, András, Erfolgreiche Erweiterung durch zügige Vertiefung: Prioritäten der EU-25, in: Integration, 27 (Mai 2004), 1–2, S. 4–11
– EU-Erweiterung: Interessengruppe aus dem »Osten«, in: Europäische Rundschau, 32 (2004) 1, S. 89–100
– Vor dem take-off? Modernisierung statt Peripherie, in: Osteuropa 54 (Mai–Juni 2004), 5–6: Die Einigung Europas – Zugkraft und Kraftakt, S. 360–371
Kraus, Margit/Schwager, Robert, EU Enlargement and Immigration, in: Journal of Common Market Studies, 42 (2004) 1, S. 165–181
Lammers, Konrad, Effekte der Osterweiterung für die alten Mitgliedsländer, in: Wirtschaftsdienst, 84 (2004) 5, S. 275–278
Sinn, Hans-Werner, Freifahrt in den Sozialstaat, in: Süddeutsche Zeitung, 27.5.2004

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6380